

EL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL

Gaspar Mairal Buil
Profesor Titular de Antropología Social
Universidad de Zaragoza

1. Introducción y consideraciones previas.

El presente informe tiene una orientación disciplinar y no pretende llegar a una valoración global del P.H.N. Hoy la gestión y planificación del agua sólo puede ser multidisciplinar y si bien todos quienes nos dedicamos a la investigación y estudio de la gestión y planificación del agua, podemos adoptar en ocasiones puntos de vista generales de índole personal y como ciudadanos, en un informe técnico, como es el caso, es muy importante situar nuestros análisis y argumentos en un ámbito disciplinar y al mismo tiempo poner en evidencia los parámetros fundamentales que lo delimitan. El ámbito disciplinar dentro del que se mueve este informe es el de la Investigación Social.

Ya hace tiempo que se ha venido reconociendo que la gestión hidrológica produce un impacto continuado sobre la sociedad y si bien las dimensiones jurídica, económica y medioambiental de dicho impacto han sido reconocidas, si bien unas antes que otras y ocupan un lugar cada vez más relevante en la planificación, las dimensiones socio-cultural, eco-cultural y política, son en general minusvaloradas y apenas encuentran un lugar propio en dicha planificación. En estos últimos años y en relación a los principales documentos que han visto la luz, bien sea los Planes Hidrológicos de Cuenca y el Libro Blanco del Agua, la ausencia de investigación social es un hecho manifiesto. En una primera lectura del P.H.N. sólo cabe decir que sucede exactamente lo mismo. Podría aducirse que en los aparatos científico-técnicos que han producido todos estos documentos no hay científicos sociales (sociólogos, antropólogos y politólogos principalmente), pero esto sólo contribuye a poner de manifiesto las insuficiencias de la gestión y planificación hidrológica en España. Hay un sesgo corporativo que mantiene una tendencia negativa hacia la investigación social de la que se desconfía y a la que en general se tiende a ignorar. La posibilidad de realizar este informe tiene para mí un valor muy positivo ya que en primer lugar me permite evidenciar esta circunstancia¹.

¹ Ver: Cernea, M 1995. *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México: Fondo de Cultura Económica.

“ La falta de interés en la dinámica social ha constituido un factor inherente y endémico en los modelos econocráticos o tecnocráticos que sirven de orientación a las intervenciones planificadas. Los economistas, lo mismo que el cuerpo profesional que preside con más frecuencia los ritos de elaboración de proyectos, han hecho muy poco por incorporar las variables culturales a los modelos del proyecto.” Pág.30

“ El uso sistemático del conocimiento sociológico como complemento de los conocimientos económico y tecnológico es indispensable para “dar primacía a las personas “ en las intervenciones para el desarrollo planificado. Dar primacía a las personas en los proyectos no consiste en una simple apelación bien intencionada a los sentimientos humanitarios de los planificadores de proyectos, en una mera apología ética. Es un concepto aplicable a la elaboración de los programas de inducción del desarrollo y resulta imperativo para su eficacia.

El punto central de mi informe va a girar en torno a lo que desde una perspectiva socia-cultural y política, constituye hoy el meollo de la gestión y planificación del agua. En una democracia avanzada, como es el caso de España y la Unión Europea, las grandes obras de infraestructura hidráulica (embalses, canales o trasvases) sólo serán viables si existe un mínimo marco de consenso social y político, alrededor de cada una de ellas. En razón de ello el estudio de los marcos de consenso, su viabilidad o inviabilidad y el cómo contribuir a producirlos, se convierte en un tema básico para gestionar y planificar los usos y aprovechamientos del agua en cualquier sociedad. Pero es más, la experiencia de nuestra historia más reciente nos enseña cómo la incomprensión y el desinterés acerca de esta cuestión ha lastrado a buen número de actuaciones que se han llegado a convertir en conflictos muy difíciles de resolver o incluso en auténticos callejones sin salida. Hace algunos años y por encargo de la Confederación Hidrográfica del Ebro tuve ocasión de estudiar un caso paradigmático, la regulación del río Esera². Desde 1976, cuando se somete a información pública el proyecto Manuel Lorenzo Pardo, hasta el día de hoy, transcurridos casi veinticinco años, todavía no se ha acometido ninguna obra para la regulación del río Esera y han sido tres los proyectos que se han intentado materializar sin haberlo conseguido todavía. En 1976 y en el contexto de la Transición Democrática la regulación de este río se convirtió inmediatamente en un conflicto y dicho conflicto ha permanecido activo, aún con diversas alternativas, hasta ahora. Era necesario comprender la naturaleza de dicho conflicto y evaluar desde este conocimiento la posibilidad de crear condiciones para un posible consenso. Es cierto que siempre es posible llevar a cabo una política impositiva, legalmente fundamentada, pero a la larga los costes y el resultado de dicha política acaban siendo contraproducentes. Hoy son muchos los conflictos que se han suscitado en toda España alrededor de la futura construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas, lo cual significa que además del conocimiento local en relación a obras concretas, es preciso manejar un conocimiento global capaz de formular condiciones para manejar marcos globales de consenso. En mi opinión el P.H.N. ignora ostensiblemente este hecho tan importante y esto es especialmente negativo ya que el futuro de este plan o el de cualquier otro plan, está directamente condicionado por los conflictos sociales que ya existen y por los que pudieran surgir. Intentar comprender las claves de dichos conflictos y tomar en cuenta su influencia en el presente y futuro de la gestión hidráulica debería haber sido un capítulo importante del P.H.N., tanto como el dedicado a los impacto medioambientales o la viabilidad económica. Pienso que por esta razón y desde mi perspectiva, el

Propongo que “dar primacía a las personas” en los programas de desarrollo se entienda como una exigencia, de base científica, para quienes hacen las políticas, para los planificadores y para los expertos técnicos, a fin de que reconozcan explícitamente el lugar central de lo que *constituye* el factor principal en los procesos de desarrollo. Esta interpretación implica el llamado a un cambio de enfoque en la planificación” Pág. 32

² Mairal, G., Bergua, J. A. y Puyal, E. 1997. *Agua, tierra, riesgo y supervivencia. Un estudio antropológico del impacto social derivado de la regulación del río Esera*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.

P.H.N. se queda cojo al eludir un aspecto fundamental para la gestión y planificación hidrológica.

2. Afecciones sociales e impactos territoriales.

Si los conflictos del agua se derivan en la mayor parte de las ocasiones de la existencia de afecciones e impactos sociales, llama la atención el modo mediante el cual el P.H.N. elude esta cuestión. La afirmación de que las transferencias no producen afecciones socioeconómicas ni tampoco territoriales en origen, resulta muy discutible. En el tomo Análisis Ambientales se indica lo siguiente:

“ Bajo este supuesto, es claro que no existe afección socioeconómica ni territorial alguna por causa de las transferencias, ya que éstas no van a inducir en ningún caso un perjuicio a la población, al empleo, ni a ninguno de los sectores de actividad económica en la cuenca de origen.”³

De este modo se desvincula a las posibles transferencias de cualquier otra actuación, como si los trasvases fueron, a estos efectos, “compartimentos estanco”. Es más, si los llamados “efectos adversos” existieran serían provocados por actuaciones llevadas a cabo al margen de cualquier trasvase. Esto es lo que justamente se viene a decir un poco más adelante:

“ Si tales efectos adversos se producen, la razón será endógena, y distinta de los posibles trasvases, pues, como se indicó en los análisis hidrológicos, éstos no requieren la realización de ninguna nueva infraestructura en la cuenca cedente, ni van a derivar agua que sea requerida –ni ahora ni en el futuro- en esta cuenca, y por tanto no van a perjudicar a la población ni a menoscabar sus posibilidades de desarrollo”⁴

Los llamados efectos adversos son atribuidos en todo caso a las actuaciones llevadas a cabo en cada cuenca, como si los trasvases y el propio P.H.N. no tuvieran nada que ver con todo ello. Esto significa ignorar la unidad que debe tener la planificación en el ámbito de la nación ya que es esto precisamente lo que justifica la realización de un Plan Hidrológico Nacional. A la vista de todo ello se refuerza la impresión de que este Plan es ante todo el “Plan del Traspase del Ebro”. Habría que recordar, por otra parte, que los Planes Hidrológicos de Cuenca tampoco abordaron esta cuestión. Pero además y si nos fijamos en lo que el propio texto del P.H.N. dice, resulta todavía más difícil justificar esta elusión:

“Este supuesto básico es el de que tales volúmenes son aquellos que pudieran detraerse de los puntos de toma, sin que esta detracción empeore las condiciones de garantía de ninguna demanda de la cuenca cedente, y ello para la situación a largo plazo, con el máximo desarrollo de los aprovechamientos previstos en su planificación hidrológica.”⁵

Esto significa, tal como el propio P.H.N. indica, que cualquier transferencia sólo será posible a partir de un máximo desarrollo de los aprovechamientos previstos en cualquier cuenca y ésta es una condición *sine qua non*. A la vista de esta afirmación las actuaciones previstas en cada cuenca cedente, con las

³Plan Hidrológico Nacional. 2000. *Análisis Ambiental*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente. Pág. 48

⁴ Plan Hidrológico Nacional. Op. Cit. Pág. 48

⁵ Plan Hidrológico Nacional. Op. Cit. Pág. 48

afecciones que comportan, son requisito necesario para la existencia de cualquier transferencia, luego existe cuando menos una conexión entre afecciones en origen y transferencias. El P.H.N. parece atribuir en todo caso la responsabilidad a los Planes Hidrológicos de Cuenca, pero de nuevo hay que recordar que éstos apenas lo contemplaron y que, por otra parte, un P.H.N. debería incluir, cuando menos, una evaluación global del conjunto de estas afecciones. Parece por el contrario que, a modo de excusa, el P.H.N. se sirve de esta argumentación para huir de una cuestión que se sabe de antemano polémica. Las futuras construcciones hidráulicas en una cuenca y la posibilidad de llevar a cabo transferencias de dicha cuenca a otra, son hechos que están íntimamente ligados y deben ser tratados de un modo unitario.

De este modo puede identificarse que la intencionalidad subyacente a este P.H.N. respondería más bien a cómo gestionar un toma y daca entre cuencas o en realidad entre Comunidades Autónomas, en lugar de ser un Plan unitario susceptible de ser evaluado como modelo de gestión y planificación hidrológica en su totalidad.

Para esta informe es fundamental constatar que los objetivos del P.H.N. implican llevar a cabo un buen número de nuevas construcciones hidráulicas y especialmente de grandes embalses, que si ya fueron contemplados en su mayoría, en los P.H.C., comportan globalmente un enorme impacto social que debería ser tratado en conjunto y por esta razón este tratamiento debería constituir uno de los objetivos fundamentales del P.H.N. Es ésta la carencia principal que, desde mi punto de vista, muestra este P.H.N.

3. Un nuevo paradigma

En estos momentos resulta muy ilustrador comprobar cómo en ámbitos internacionales tan relevantes como los que impulsa el Banco Mundial, que ha sido la fuente principal de financiación para un buen número de las obras hidráulicas más importantes acometidas en todo el mundo en las últimas décadas, se está considerando cada vez con mayor intensidad, la necesidad de estudiar y comprender todos los condicionamientos socio-culturales que afectan a la construcción de grandes embalses. La World Commission on Dams ⁶, cuyos trabajos acaban de concluir con la presentación pública, el 16 de noviembre pasado, de su informe final, ha dedicado una intensa atención a los problemas sociales que se derivan de la construcción de grandes embalses. En España, sin embargo, todavía no existe un interés comparable.

Hoy existe un amplio debate internacional, que se ha venido desarrollando sobre todo en el marco de la W.C.D., respecto a la construcción de grandes embalses y demás obras de infraestructura hidráulica y no parece que el P.H.N. se haya hecho eco de él. En su informe inicial la W.C.D ya reconocía lo siguiente:

⁶ World Commission on Dams 2000 *Dams and Development a New Framework. The Report of the World Commission on Dams*. London: Earthscan Publications Ltd

“...it was recognized that the specific items needing to be put on the agenda for the World Commission are fundamentally determined by an evolving paradigm of large dam development. Ideas about development in general and dam construction in particular have begun to shift over the past decade. In looking at the future of dams it is necessary to learn from the past by reviewing the success or failure of earlier projects in the context of the situation in which they were conceived, designed and built and to develop guidelines for the future based on those lessons and the concepts, expectations and reality of an emerging new era.”⁷

Los puntos fundamentales de este debate son extraordinariamente relevantes para los objetivos del P.H.N ya que se está considerando la necesidad de un nuevo paradigma hidráulico:

“In recent years a new paradigm has begun to emerge. The development process should be based on analysis of multiple criteria, including food, water, energy, foreign currency, health, employment, human rights, equity, sustainable use of natural resources, and conservation of natural ecosystems and their genetic stocks. The analysis should involve consideration of the long-term and quantitative and qualitative values. Decision-making should be more transparent and accountable and made through consultation with multiple stakeholders, including local communities, numerous authorities and government departments, industry and NGOs.”⁸

Mi objetivo es el sugerir aspectos, que considero fundamentales, para la apertura hacia este nuevo paradigma.⁹ Esta apertura debería basarse en el

⁷ World Commission on Dams 1997 *Large Dams Learning from the past, looking at the future*. Washington: the World Bank Group..Pág. 11

“ se reconocía que las cuestiones específicas que debían ser incluidas en la agenda de la Comisión Internacional de Grandes Presas estaban determinadas fundamentalmente por un paradigma en evolución acerca del desarrollo de grandes presas. Las ideas acerca del desarrollo en general y de la construcción de presas en particular ha empezado a cambiar en la última década. Mirando al futuro de las presas es necesario aprender del pasado revisando el éxito o el fracaso de anteriores proyectos en el contexto de la situación en que fueron concebidos, diseñados y construidos y desarrollar directrices para el futuro basadas en aquellas lecciones y en los conceptos, expectativas y realidades de una nueva época que emerge ante nosotros.”

⁸ World Commission on Dams 1997 Op. Cit. Pág 11

“ En los últimos años ha comenzado a surgir un nuevo paradigma. Cualquier proceso de desarrollo debería basarse en el análisis de múltiples criterios, incluyendo la alimentación, el agua, la energía, las divisas, la salud, el empleo, los derechos humanos, la equidad, el uso sustentable de los recursos humanos, y la conservación de los ecosistemas naturales y de sus fondos genéticos. El análisis debería implicar consideraciones a largo plazo y valores cuantitativos y cualitativos. La toma de decisiones debería ser más transparente y responsable y llevarse a cabo mediante la consulta con múltiples grupos de interés, incluyendo comunidades locales, numerosas autoridades y departamentos del gobierno, la industria y las ONGs.”

⁹ Esta apertura debería ser, en primer lugar, científica y por ello debería ampliar los enfoques científicos que nutren la gestión y la planificación hidrológica. Como ya indicaba en su “Documento de síntesis” el I Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas (Zaragoza 1998):

“ Desde el actual predominio de la ingeniería civil se tiende a ignorar otros enfoques científicos, despreciando particularmente los paradigmas no positivistas. Ello genera una cierta tiranía de lo cuantitativo que eleva los datos numéricos a la categoría de verdad absoluta y desprecia, o cuando menos devalúa, otras formas de conocimiento cualitativo que aspiran a comprender las realidades sociales y culturales que subyacen en los conflictos sociales surgidos en torno a proyectos hidráulicos.”

análisis, a partir de los marcos disciplinares más adecuados, de todos los fenómenos que se desprenden del hecho que con más contundencia incide sobre la gestión y la planificación del agua, esto es su naturaleza crecientemente conflictiva desde el punto de vista social y político. Hoy no es aventurado afirmar que esta conflictividad puede llegar a bloquear muchas de las iniciativas de planificación que se pretendan desarrollar y el actual anteproyecto del P.H.N. no es en absoluto una excepción. Estudiar las raíces, la naturaleza, la acción y las consecuencias de todos estos conflictos se convierte en una parte esencial de este nuevo paradigma.

Los resultados de este análisis no serían en ningún caso determinaciones absolutas para la gestión y la planificación, sino parámetros relevantes que deben ser tenidos en cuenta, junto con otros más tradicionales, para configurar finalmente un modelo de toma de decisiones necesariamente complejo. Esto significa potenciar la investigación sobre la experiencia colectiva de los afectados y de los movimientos sociales para recoger, analizar y valorar sus argumentos, dentro de un nuevo modelo de participación ciudadana. Lo que en definitiva se quiere decir es que al margen de los movimientos reivindicativos, existe un terreno científico para el estudio y análisis de sus argumentos y no se puede ignorar, como hasta ahora, esta dimensión tan fundamental para el futuro.

4. Los conflictos del agua.

La historia reciente de la política hidráulica en España está marcada por el cambio hacia la democracia. Los conflictos gestados alrededor de futuras construcciones hidráulicas, algunos de los cuales han tenido relevancia nacional, como los casos de Riaño e Itoiz, fueron posibles gracias al nuevo marco de libertades y especialmente a la libre expresión y asociación de los movimientos opositores, que se implantó en nuestro país a partir de la Transición Democrática. De este modo la construcción de grandes embalses se fue convirtiendo en un problema conflictivo difícil de resolver para una administración poco acostumbrada a enfrentarse a este tipo de problemas. Hoy todo un rosario de conflictos jalonan la geografía española. ¿Tiene algún sentido aceptar que el futuro de la gestión y la planificación del agua en España vaya a estar dominada por una continua sucesión de conflictos entre las administraciones públicas y asociaciones, movimientos o ayuntamientos con demandas ante los tribunales, largos procesos judiciales y continuas acciones de protesta? Esto es lo que está sucediendo actualmente y la gestión del agua que se practica en España no es capaz en general de afrontar estos problemas.

Es cierto que los conflictos del agua se han venido desarrollando hasta ahora en ámbitos locales y en relación a proyectos concretos, pero también es cierto que esto está cambiando y la creciente interrelación entre los distintos conflictos, está generando un movimiento social de afectados con dimensión

nacional. Por otra parte la tipología de dichos conflictos responde a unas pautas muy comunes y esto permite afirmar que un tratamiento global de este problema es posible. De este modo y para el P.H.N. sería necesario estimar que los conflictos del agua representan un parámetro significativo en relación a la gestión y la planificación del agua y por ello habría que identificar dichos conflictos en orden a elaborar estrategias de actuación capaces de abordarlos.

Resulta evidente que la reacción de los afectados por grandes obras hidráulicas se fundamenta en parámetros que aun cuando se presenten en términos científicos, tecnológicos, jurídicos o económicos, son básicamente culturales¹⁰. Es preciso, primero, tratar de comprender estas respuestas y en segundo lugar apreciarlas y considerarlas si se desea potenciar una gestión y planificación del agua con la corresponsabilidad de todas las partes.

Los conflictos del agua son la manifestación concreta de un proceso cultural como es la construcción del riesgo¹¹. La existencia de un proyecto y su, generalmente, prolongada tramitación, determina el surgimiento de una sombra de riesgo que puede permanecer latente durante bastantes años. En todo este tiempo se va produciendo un impacto social como consecuencia de la incertidumbre, el desorden y la desorganización social, que experimentan las comunidades afectadas y en momentos más puntuales todo este substrato genera conflictos con la administración u otras instituciones o también con las organizaciones que representan a los futuros beneficiarios de la obra, sean éstos regantes o empresas hidroeléctricas. Esta sería la secuencia teórica de los conflictos que se producen antes de que una obra dé comienzo e incluso antes de que se inicie cualquier proceso expropiatorio. Por otra parte, es también el período en el que se debería actuar para, primero, intentar comprender el conflicto y segundo, poder dialogar y negociar dentro de un marco en el que se encuentren la argumentación jurídico-política, técnica y económica de la administración y el culturalismo de los afectados.¹²

5. La evaluación de impacto social

Un instrumento fundamental para llevar adelante el objetivo de tratamiento de los posibles conflictos derivados de la construcción de grandes

¹⁰ El estudio y análisis de esta cuestión puede verse en:

Mairal Buil, G. & Bergua Amores, J.A. "From economism to culturalism. The social and cultural construction of risk in the river Esera (Spain)". En: Abram, S.& Waldren, J.1998 *Anthropological Perspectives on Local Development*. London: Routledge.

¹¹ Existe una amplia bibliografía sobre el riesgo tanto en el ámbito de la Sociología como en el de la Antropología Social. Dos obras de referencia fundamentales son:

- Douglas, M.& Wildavsky, A. 1983 *Risk and Culture: an Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Beck, U. 1998 *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós

¹² Ver:

Mairal Buil, G. "Los conflictos del agua y la construcción del riesgo". En : I Congreso Ibérico de Planificación y Gestión del Agua. Op. Cit. Pp. 605-616

Bergua Amores, J.A. " El pluriverso del agua. Discursos, imaginarios y contratos en el conflicto del agua." En: I Congreso Ibérico de Planificación y Gestión del Agua. Op. Cit. Pp.567-586.

infraestructuras hidráulicas, es la evaluación de impacto social. Es cierto que el P.H.N. no es el lugar adecuado para realizar evaluaciones de impacto social, pero sí para dar entrada a la definición de lo que debería ser una evaluación de impacto social.

El propio P.H.N. dedica unas cuantas páginas al Estudio de Impacto Ambiental y anticipa posibles impactos susceptibles de ser evaluados. Sin embargo resulta evidente que se trata sólo de aquellos que pudieran derivarse de las transferencias intercuenca y especialmente el dedicado a un trasvase de aguas desde la Cuenca del Ebro. Esta circunstancia permite constatar de nuevo cómo el P.H.N. está dedicado de una manera casi obsesiva a los trasvases. Pero para los objetivos de este informe es más importante todavía señalar que no hay ni una sola línea dedicada a la definición del impacto social y no se menciona siquiera este concepto.

La necesidad de evaluar el impacto social constituye una de las propuestas relevantes que incorpora, en el capítulo 4 titulado “People and Large Dams.- Social Performance”, el informe final de la W.C.D.. En este documento se indica lo siguiente:

“Globally, the overall magnitude, extent and complexity of these adverse social impacts for the displaced and for those dependent on the riverine ecosystem – both upstream and downstream from a dam – are of such significance as to merit detailed consideration in any assessment of the rationale for dam construction. Further, it is apparent that these impacts are – even today – often not acknowledged or considered in the planning process and may remain unrecognised during project operation.”¹³

Como se ha venido reiterando un impacto social es primero la consecuencia del anuncio público de la existencia de un proyecto que se pretende realizar. A partir de aquí es posible que una población se considere afectada por dicha obra futura y emerja una sombra de riesgo construido por dichos afectados. En el período de información pública y tramitación del proyecto, que ya es de por sí prolongado y que suele además dilatarse mucho a causa de la conflictividad social y política que se genera, la afección del proyecto es ya real y se ve activada por la acción del riesgo que se traduce en incertidumbre, desorden y desarticulación social. De ahí que un primer impacto esté constituido por las consecuencias que tienen las tramitaciones prolongadas y los enormes retrasos que acumulan siempre los proyectos.¹⁴ En segundo lugar, un impacto social es el resultado de los costes y pérdidas socio-económicas, territoriales y culturales, estimadas por los afectados y por los expertos. Pero estas pérdidas no pueden ser evaluadas sólo cuantitativamente sino que es preciso introducir criterios cualitativos. El impacto social de un

¹³ “Globalmente, la amplia magnitud, extensión y complejidad de estos impactos sociales sufridos por los desplazados y por quienes dependen del ecosistema de ribera – tanto aguas arriba como aguas abajo de una presa- poseen tal significación como para merecer una consideración detallada en cualquier evaluación de la racionalidad inherente a la construcción de una presa. Aún más, resulta evidente que - incluso hoy- estos impactos no son a menudo reconocidos o considerados en el proceso de planificación y podrían seguir siendo ignorados durante la gestación del proyecto.”

- World Commission on Dams 2000 Op. Cit. Pág.98

¹⁴ El caso de la regulación del río Esera, todavía en fase de proyecto después de 25 años en los que se han sucedido tres proyectos es un caso paradigmático.

embalse no puede reducirse exclusivamente a la cuantificación estricta de las hectáreas anegadas y de los edificios inundados. Hay otros criterios fundamentales a considerar. Querría señalar por lo menos dos de ellos.

En primer lugar la necesidad de evaluar los costes o pérdidas tal como son estimados por los afectados y esto es posible a partir de una investigación de campo cualitativa. El conocimiento experto acerca de los impactos sociales debe ser también resultado de un conocimiento comprensivo de la realidad tal como es vivida por la gente. La gestión y la planificación deben asumir un conocimiento cada vez más complejo que sea capaz de integrar lo cuantitativo y lo cualitativo.

En segundo lugar la evaluación de los impactos sociales deben tener en cuenta los diversos contextos territoriales que caracterizan al espacio social afectado. En este sentido la consideración, por ejemplo, de que dichos espacios son generalmente fondos de valle y que estos territorios en zonas de montaña resultan estratégicos, debería ser considerada de forma preeminente. Al mismo tiempo se debe valorar la función territorial que dichos espacios estratégicos cumplen hacia un entorno más amplio. Este efecto de los embalses ya construido es hoy perfectamente detectable. La construcción de embalses que en zonas de montaña anegaron las mejores riberas y fondos de valle, tuvieron efectos muy negativos sobre territorios no inundados pero que interactuaban territorialmente con estos fondos de valle.

El P.H.N. maneja el concepto de Impacto Ambiental y habría que decir que si bien es el concepto de mayor uso actualmente y que ha sido recogido como tal en la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, resulta limitado generalmente a la protección de los ecosistemas y maneja una concepción ambientalista centrada sobre todo en el medio natural y muy poco en el medio socio-cultural. De este modo hoy es necesario desarrollar los conceptos de Impacto Social y Territorial, para integrarlos con la importancia que merecen en los procedimientos de Impacto Ambiental o para desarrollar figuras específicas que los recojan y desarrollen adecuadamente.

6. Equidad social y territorial.

El análisis de los conflictos derivados de la existencia y futura construcción de grandes embalses, ha puesto de relieve que uno de los puntos fundamentales que deben entrar a formar parte del debate es la equidad¹⁵ o si se quiere la justicia distributiva, cuestión, por otra parte, fundamental para la propia existencia de la democracia. La construcción de grandes embalses implica costes¹⁶ que son pagados por las poblaciones afectadas y beneficios que

¹⁵ Es sabido que la cuestión fundamental de la "equidad" ha recibido una gran atención por parte de la World Commission on Dams, que ha hecho público recientemente su informe final.

¹⁶ Hoy no existen en España estudios suficientes que permitan evaluar la dimensión exacta de los costes derivados de la construcción de embalses en el siglo XX. A estos efectos no sabemos a ciencia cierta cuantas personas fueron desplazadas en todo este tiempo, ni tampoco el volumen de los recursos que se perdieron. Los estudios que se están llevando a cabo en la Universidad de Zaragoza para Aragón y que se encuentran en una fase inicial, permiten aventurar que fueron muy considerables.

obtienen otras poblaciones, gracias a la disponibilidad de suministros de agua que permiten, entre otras cosas, llevar a cabo grandes transformaciones en regadío. De este manera quienes obtienen más de lo que pierden, se sentirán ganadores y quienes sienten que han perdido más de lo que han ganado, se verán a sí mismo como perdedores. A partir de aquí ya se sientan las bases para la emergencia de un futuro conflicto social. Es preciso señalar también que un tratamiento de los costes basado en la aplicación estricta, incluso generosa, de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, resulta inadecuado y fuera ya de los tiempos que corren¹⁷. Pero sucede además que en el desarrollo histórico de la construcción de grandes embalses la condición de perdedor y ganador no ha sido aleatoria, sino que se ha venido reiterando en líneas generales, siendo las poblaciones asentadas en territorios montañosos, las que han venido padeciendo la condición de perdedores de forma continua. Así la equidad implica a territorios y no es tanto una cuestión de mayorías y minorías, tal como hasta ahora se ha venido planteando, sino de una desigual distribución de costes y beneficios entre unos y otros territorios. Hasta ahora son siempre los mismos territorios los que pagan, soportando continuos costes sociales, económicos, ambientales y territoriales. De este modo el principio del “interés general” se ve perturbado porque la supuesta minoría sobre la que se descarga este principio es siempre la misma.

El desarrollo a lo largo de todo este siglo de una política de grandes construcciones hidráulicas ha creado territorios de servidumbre que han venido pagando sucesivos costes y a los que, con la continuación de esta política de nuevas construcciones, tal como refleja el P.H.N., se les atribuye la misma condición. El P.H.N. debería haber considerado en detalle un problema tan fundamental hoy como es el de la equidad en la distribución de costes y beneficios yendo mucho más allá de declaraciones bien intencionadas cuya credibilidad se ve limitada casi siempre por la propia experiencia del pasado. Los conflictos surgidos alrededor de múltiples proyectos hidráulicos tienen una razón de ser en la falta de equidad¹⁸ de muchos de estos proyectos.

7. Valores y representaciones del agua.

El agua activa procesos culturales que hacen de este recurso un elemento para la representación de valores e identidades. Por lo tanto el agua adquiere en múltiples circunstancias un valor simbólico. Esta constatación adquiere una

¹⁷ Esta circunstancia tan fundamental ya fue reconocida en el llamado Pacto del Agua aprobado por las Corte de Aragón en 1992 e incorporado posteriormente al Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro.

El estudio detallado de las expropiaciones llevadas a cabo para la construcción del embalse de Mediano puede verse en:

Mairal, G. y Bergua, J.A. 2000 *De Joaquín Costa al Pacto del Agua. Los aragoneses y el agua*. Zaragoza: Egido editorial. Pp. 33-75

¹⁸ Un ejemplo muy pertinente son algunos de los más importantes proyectos que están ahora en marcha en Aragón y que se incluyen en el llamado Pacto del Agua, incorporado como tal al P.H.N. Serían los casos específicos del recrecimiento de Yesa, Biscarrués y Jánovas.

especial relevancia en el caso de Aragón¹⁹ y la respuesta masiva que ha tenido la presentación del anteproyecto del P.H.N. por parte de su población así lo corrobora. Podría decirse que algo semejante ocurre también en otros territorios, aunque probablemente, el significado de las representaciones del agua y los valores que le son propios, puedan ser diferentes. Este sería el caso, por ejemplo, de la región de Murcia.

Este aspecto podría considerarse marginal, anecdótico o una simple ilustración, más o menos pintoresca, pero que a efectos de la gestión y planificación del agua, resultaría poco menos que irrelevante. Esta era la postura que adoptaba el reciente Libro Blanco del Agua al destacar en las pocas líneas que dedicaba a esta cuestión el pintoresquismo de estas representaciones culturales. Hay que decir que nada más lejos de la realidad y los hechos desmienten una apreciación semejante a la anterior. Los ciudadanos se posicionan ante los grandes proyectos e incluso ante la planificación y la gestión del agua en general, a partir de sus propios sistemas de valores, en relación a identidades arraigadas y con una gran expresividad simbólica que hace uso de un amplio repertorio de metáforas que aluden al agua como representación de un “nosotros” colectivo. Esto ha sucedido con mucha intensidad en Aragón, pero también existe en otras comunidades autónomas. La movilización de este complejo identitario, construido alrededor del agua, en contextos políticos que cuestionan la idoneidad de la planificación propuesta, el P.H.N. por ejemplo, puede llegar a tener capacidad suficiente como para bloquear dicha planificación, entorpecerla o hacerla poco menos que inviable. En estas circunstancias la gestión de un marco de consenso social y político acaba siendo imposible.

El conocimiento de los valores y representaciones del agua, tal como existen entre los ciudadanos, debería constituir un dato significativo para la gestión y la planificación del agua. La sensibilidad que demuestran tener hacia el agua, como objeto de representación, algunas territorios es un ejemplo palpable del significado cultural del agua.

8. La creación de marcos de consenso

He considerado en el punto primero de esta informe el hecho de que la planificación hidrológico sólo es posible hoy en relación a marcos de consenso, ya que si lo que acaba predominando es su carga conflictiva, esta planificación será a la larga inviable. El funcionamiento de las democracias avanzadas nos demuestra que su capacidad para introducir cambios estructurales o desarrollar leyes que tienen un horizonte a largo plazo con el fin de procurar dichos cambios estructurales, depende de la cantidad de consenso que se haya podido crear a su alrededor. La planificación hidrológica y más si depende de una

¹⁹ Ver:

Mairal, G. y Bergua, J.A. 2000 *De Joaquín Costa al pacto del Agua. Los aragoneses y el agua*. Zaragoza: Egido Editorial.

futura ley, como es el caso del P.H.N., entra de lleno en esta categoría. Hemos visto en el pasado cómo hubo otros intentos de planificación que decayeron al no conseguir este consenso. Ciertamente que el consenso al que estoy aludiendo va más allá de la aritmética parlamentaria propia de una coyuntura política. Se trataría más bien de generar consenso social además de consenso político. Se puede pensar que éste no es el objetivo asignado a un Plan Hidrológico Nacional y verdaderamente no lo es, ya que el plan como tal no puede substituir ni a la sociedad política ni a la sociedad civil. Sin embargo, la existencia o la posibilidad de que exista dicho consenso, constituye un parámetro fundamental para determinar la viabilidad del plan y éste hecho sí que debería ser un objeto de estudio para el plan. Así que si bien el plan no genera por sí mismo el consenso, sí que debería estudiar todas las condiciones necesarias para definirlo y en todo caso favorecerlo. La Sociología, la Antropología Social, el Derecho o la Ciencia Política, son disciplinas dedicadas precisamente a estudiar los procesos de conflicto y consenso que se activan o desactivan en cualquier sociedad. Ciertamente que este consenso forma parte de la dinámica socio-política de una sociedad y está en manos de actores sociales y políticos autónomos, pero no es menos cierto que resulta imprescindible estudiar dicha dinámica desde ámbitos disciplinares adecuados para alcanzar un conocimiento suficiente y así poder determinar que influencia tendrán el conflicto o el consenso en la elaboración de un plan. Mi constatación es que el P.H.N. no aborda en absoluto esta cuestión.

En los apartados anteriores he pretendido desarrollar un conjunto de aspectos que inciden directamente en las posibilidades reales de que exista este consenso. Creo que la apertura hacia todas estas cuestiones es un ejemplo, desde la perspectiva de la investigación social, de cómo abrir el paradigma de la gestión y planificación hidrológica, hacia nuevos horizontes y sobre hacia un nuevo escenario cuyos perfiles ya se vienen dibujando desde hace algún tiempo tanto en España como fuera de ella. Este paradigma debe sin duda reconocer que la creación de la mayor cantidad de consenso en torno a las grandes construcciones hidráulicas se ha convertido ya en un requisito imprescindible.

Concluyo constatando que el P.H.N. no ha abordado esta cuestión y a la altura de los tiempos que corren, esta circunstancia limita mucho su valor como instrumento para la planificación del futuro de la gestión y planificación del agua en España.